

**LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS Y LOS “LÄNDER” ALEMANES AL NIVEL
DEL ESTADO. UNA COMPARACIÓN**

Maximilian Clasmeier

Universidad de Münster.

Becario Erasmus en la Universidad de Barcelona

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

RESUMEN:

El presente artículo compara la representación y participación de las Comunidades Autónomas españolas y los "Länder" alemanes al nivel del estado federal. Teniendo raíces en la bicameralidad, ambos sistemas federales, el alemán y el español naturalmente se han desarrollado de maneras distintas, incorporando propias ideas, tradiciones y costumbres. Analizar los resultados de ese desarrollo es el objetivo del presente artículo.

Palabras clave: derecho constitucional alemán, derecho constitucional español, bicameralidad, Comunidades Autonomas, Länder.

ABSTRACT:

This article compares the representation and participation of the Spanish "Comunidades Autónomas" and the German "Länder" at the respective federal governmental level. Both federal systems root in bicameralism. Naturally however, they developed separately, incorporating individual ideas, traditions and practices. It is the article's primary goal to analyze the results of this very development.

Keywords: German Constitutional Law, Spanish Constitutional Law, bicameralism, Comunidades Autonomas, Länder.

La representación y participación de las Comunidades Autónomas españolas y los “Länder” alemanes al nivel del estado. Una comparación

Sumario: I. Exposición. II. El “Bundesrat” y los “Länder” en Alemania. 1. La composición del “Bundesrat”. 2. El mandato en el “Bundesrat”. 3. Las funciones del “Bundesrat”. III. El Senado español y las Comunidades Autónomas. 1. La composición del Senado. 2. El mandato en el Senado. 3. Las funciones del Senado. IV. La comparación y conclusión.

I. EXPOSICIÓN

Ambos sistemas parlamentarios, el alemán y el español tienen raíces en la bicameralidad, parte importante de las teorías constitucionales del período victoriano¹, pues poseen dos cámaras para distribuir la responsabilidad legislativa: El “Bundestag” y “Bundesrat” en Alemania y el Congreso de los Diputados y el Senado en España. Naturalmente los sistemas se han desarrollado de maneras distintas incorporando propias ideas, tradiciones y costumbres. Analizar los resultados de ese desarrollo es el objetivo del presente artículo. El “Bundesrat” y el Senado como cámaras de los respectivos sistemas son órganos de representación y participación de los “Länder” en Alemania y de las Comunidades Autónomas en España cuya existencia se puede entender como expresión de las mencionadas propias ideas, tradiciones y costumbres. Por eso este trabajo se dedica a los “Länder” y las Comunidades Autónomas y tratará de destacar comunidades y diferencias entre ambos sistemas en cuanto a la representación y participación de los “Länder” y las Comunidades Autónomas al nivel del estado alemán y español a través del “Bundesrat” y el Senado.

En primer lugar, el “Bundesrat” será analizado en cuanto a su composición, el mandato y las funciones. Después se encontrará la misma estructura para el Senado español. Finalmente habrá una conclusión destacando comunidades y diferencias de ambos sistemas.

II. EL “BUNDES RAT” Y LOS “LÄNDER” EN ALEMANIA

Como uno de los órganos constitucionales del estado alemán, establecido en 1949, el “Bundesrat”, según el art. 50 de la Ley Básica de Alemania², representa el medio en el que los dieciseis “Länder” participan en la legislación y administración del Estado³ y en asuntos de la Unión Europea. Ese artículo establece la función del segundo órgano legislativo alemán

1 JAENSCH, DEAN, Flinders University; Bicameralism – History Trust of South Australia and State Electoral Office; 2007; Pág. 2.

2 *Grundgesetz*.

3 *Bund*.

sólo de manera declarativa. Se entiende el “Bundesrat” como órgano colegial del estado⁴ que se compone de miembros de los dieciseis gobiernos regionales⁵. Según el modelo de la Ley Básica de Alemania, el pueblo alemán encuentra representación en el “Bundestag” mediante varios partidos mientras que sea representado en el “Bundesrat” estructurado por los respectivos “Länder” y sus gobiernos elegidos⁶. Esa decisión jurisdiccional concreta la orden constitucional del Art. 50 de la Ley Básica de Alemania y fija el “Bundesrat” en la distribución de poderes en la estructura legislativa alemana.

1. La composición del “Bundesrat”

A. El pleno del “Bundesrat”

El “Bundesrat” se compone de miembros de los gobiernos regionales que los convocan o retiran⁷. Las propias constituciones de los “Länder” en esto determinan quién se comprende como „miembro de gobierno”. Como no hay elecciones al cargo de miembro del “Bundesrat” y el se renueva continuamente cuando un nuevo gobierno regional convoca sus respectivos miembros, la ciencia jurídica alemana muchas veces señala el “Bundesrat” como “órgano eterno”⁸. El número de miembros de cada “Land” depende exactamente del número de sufragios que el recibe⁹: Al menos el art. 51.2 de la Ley Básica de Alemania otorga a cada “Land” un mínimo de tres sufragios y más dependiendo del número de habitantes; seis como máximo. Actualmente el “Bundesrat” consiste de 69 miembros. Esa distribución expresa la importancia de una composición representativa en cuanto a la densidad de población, basando en equilibrio y no igualdad rigurosa (hay un mínimo de sufragios para cada “Land”) del “Bundesrat” previsto por los padres de la constitución alemana. La construcción constitucional del art. 51.2 de la Ley Básica de Alemania alcanza el equilibrio considerando la población de manera parcial, no proporcional. Tal distribución plena proporcional había causado un sobrepeso político de los “Länder” más poblados que la Ley Básica de Alemania intentaba evitar.

B. El presidente del “Bundesrat”

El “Bundesrat” elige su presidente por un año¹⁰. Representa el “Bundesrat” en todos asuntos¹¹ y sirve como suplencia del “Bundespräsident”, determina el art. 57 de la Ley Básica de Alemania. Muy temprano en la historia constitucional de Alemania en 1950 los

4 Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania; BVerfGE, 2 BvF 1/02; 18/12/2002.

5 “Länderregierungen”.

6 ZIPPELIUS/WÜRTENBERGER; Deutsches Staatsrecht; 31. Edición de 2005, Pág. 352.

7 Art. 51.1.1 de la Ley Básica de Alemania.

8 FRANKE, SIEGFRIED, Staats- und Verfassungsrecht, 8ª Edición de 2009, Pág. 80.

9 Art. 51.3.1 de la Ley Básica de Alemania.

10 Art. 52.1. de la Ley Básica de Alemania.

11 § 6.1 del Reglamento del “Bundesrat” (*Geschäftsordnung des Bundesrates – GOBR*), legislado a base del Art. 52.3.2 de la Ley Básica de Alemania.

presidentes de los gobiernos regionales convinieron en un *modus vivendi*¹²: El cargo del presidente “Bundesrat” sólo debe ser ejercido por un presidente de los gobiernos regionales o un alcalde. De modo decreciente, el presidente del “Land” más poblado¹³ asume el cargo “Bundesratspräsident” y el encarga después de un año al “Land” menos poblado que el anterior. Tal mecanismo desacopla el cargo presidencial del “Bundesrat” de influencia directa de partidos políticos (naturalmente partidos más allá ejercen influjo), formando contrabalanza al predominio partidario en el “Bundestag”; de nuevo un instrumento para alcanzar equilibrio en el sistema legislativo alemán.

C. Las comisiones del “Bundesrat”

Por el fin de una división del trabajo para aumento de eficiencia, el art. 52.4 de la Ley Básica de Alemania prevé comisiones¹⁴ internas en el “Bundesrat”. Tienen la orden de preparar resoluciones del pleno¹⁵ y ocupan un puesto importante en la tradición parlamentaria alemana¹⁶. Cada “Land” delega un miembro a las comisiones que posee un sufragio; el principio de igualdad siendo el determinante. Normalmente se encuentra los ministros “Länder” en las respectivas comisiones correspondiendo con sus carteras regionales. Como suplencia los gobiernos regionales pueden convocar expertos que contribuyen al trabajo legislativo en vez de los ministros.

Primera Conclusión

La distribución de sufragios subraya la importancia de equilibrio para evitar sobrepesos políticos de algunos “Länder”. La „elección” presidencial desacopla este cargo de influencia directa de partidos políticos y el uso de comisiones intenta mejorar la eficiencia del trabajo. Por lo tanto la composición crea un órgano equilibrado, eficiente y en gran parte independiente.

2. El mandato en el “Bundesrat”

A. La relación entre los miembros y sus respectivos “Länder”

El art. 51.3.2 de la Ley Básica de Alemania determina que todos sufragios de un “Land” sólo pueden ser entregados uniformemente, pues los representantes regionales de cada “Land” son obligados de acordarse antes de entregar los sufragios en el pleno. Esa construcción constitucional indica en cierta forma implícita una dependencia de los miembros del “Bundesrat” de mandamientos de sus gobiernos regionales pero no hay una determinación explícita.

12 Acuerdo de Königstein (“Königsteiner Abkommen”) del 30^a de Agosto 1950.

13 Norte-Westfalia.

14 *Ausschüsse*.

15 § 39.1 del Reglamento del “Bundesrat” (*Geschäftsordnung des Bundesrates – GOBR*).

16 Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania; BVerfGE 84, 304 de 1991.

Averiguando la sistemática de la Ley Básica de Alemania crea claridad: El art. 53 a.1.3 independiza los miembros del “Bundesrat” de mandamientos regionales de manera explícita en caso que trabajen en comisiones conjuntas del “Bundesrat” y “Bundestag”. Además el art. 77.2.3 expresamente prevé independencia frente mandamientos regionales por participación de los miembros “Bundesrat” en comisiones consultivas del “Bundestag”. Esas disposiciones legales son de modo excepcional¹⁷ y permiten la conclusión inversa que los miembros del “Bundesrat” dependen de mandamientos de sus respectivos “Länder” y no puedan votar libremente. La jurisprudencia¹⁸ y la ciencia¹⁹ han confirmado la tesis antecedente y a veces describen el mandato “Bundesrat” como “mandato imperativo”²⁰ que corresponde con el modelo tradicional del imperio alemán (*Deutsches Reich*)²¹.

La mencionada dependencia vista en art. 51.3.2. de la Ley Básica de Alemania y su exigencia de votación unitaria activaron interés público en 2002 en un caso famoso²² planteando un problema interesante:

Durante una votación en el “Bundesrat” sobre una nueva ley de inmigración propuesto por el “Bundestag” en 2002, el presidente “Bundesrat”²³ pidió a Brandemburgo de entregar los votos. Uno de los cuatro miembros de Brandemburgo aprobó la proposición de la ley en el nombre de todos como exige el art. 51.3.2. de la Ley Básica de Alemania. Inmediatamente un otro miembro de Brandemburgo se puso en pie declinando. El presidente del “Bundesrat” constató oficialmente un disenso y preguntó al ministro del gobierno de Brandemburgo²⁴ de aclarar el voto de su “Land”. Stolpe aprobó la proposición de la ley en nombre de Brandemburgo ignorando el disenso y creyendo que tiene el derecho de no hacer caso de él. Wowereit interpretó esta situación como una aprobación de Brandemburgo, posibilitando una decisión positiva en cuanto a la ley propuesta por el “Bundestag”. El Tribunal Constitucional de Alemania invalidó la nueva ley de inmigración a causa de ilegitimidad formal y destacó el procedimiento adecuado: El presidente del “Bundesrat” goza del derecho de preguntar y aclarar el disenso, sin embargo este derecho será caduco cuando el disenso se expresa con claridad y finalidad.

Como ya comentado, los miembros del “Bundesrat” a diferencia de los del “Bundestag” no tienen un mandato libre, sino un mandato imperativo. Por ahí el pleno entendimiento distinto del estado de un miembro del “Bundesrat” tiene efectos concretos:

17 WÜRTEMBERGER/ZIPPELIUS; *Deutsches Staatsrecht*, 31ª Edición de 2005, Pág. 354.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania; BverfGE 8, 104 de 1958.

19 MÜNCH, MEERWALDT; *Rolle des Bundesrates im politischen System; Bundeszentrale für politische Bildung* (bpb).

20 KOTZUR, MARKUS; *Federalism and Bicameralism – The German “Bundesrat” (Federal Council) as an atypical model; A World of Second Chambers, Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*; 2006; Pág. 275.

21 ZIPPLIUS/WÜRTEMBERGER; *Deutsches Staatsrecht*, 31ª Edición de 2005; Pág. 354.

22 Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania; 2 BvF 1/02.

23 Klaus Wowereit, Presidente del “Bundesrat” en 2002.

24 Dr. Manfred Stolpe, Ministro del Gobierno de Brandemburgo desde 1990 hasta 2002.

B. La compensación financiera

El art. 48.3.1. de la Ley Básica de Alemania sólo otorga a diputados del “Bundestag” un sueldo compensatorio²⁵ para proteger la libertad de decisiones que tradicionalmente forma parte de un sistema parlamentario representativo²⁶. No se puede encontrar ninguna base similar de compensación para miembros del “Bundesrat”, sino meramente restitución de todos gastos y uso gratuito de los trenes alemanos²⁷.

C. Los derechos dentro y fuera del pleno

El mandato del “Bundesrat” confiere varios derechos básicos como los de participación, de expresión, de preguntar, de audiencia, o el pleno acceso que se desarrollaban a causa de lógica haciendo posible trabajo parlamentario y eran considerados derecho consuetudinario. Ahora estos derechos se puede encontrar en el reglamento interior del “Bundesrat”²⁸. Además los miembros del “Bundesrat” tienen autoridad de demandar la asistencia del gobierno del estado alemán según el art. 53.1. de la Ley Básica de Alemania y también gozan de acceso ilimitado al “Bundestag”²⁹.

Fuera del pleno no existen los conceptos de la indemnidad, es decir amparo frente prosecución a causa de manifestaciones interparlamentarias, ni de la inmunidad, es decir amparo frente procesamiento penal, para los miembros del “Bundesrat”. Este hecho forma un gran contraste a las regulaciones para diputados “Bundestag” que son otorgados los mencionados derechos en el art. 46 de la Ley Básica de Alemania.

Segunda Conclusión

El mandato imperativo de los miembros “Bundesrat” se manifiesta no sólo en dependencia, sino también en el rechazo de privilegios. Los padres de la Ley Básica de Alemania veían los miembros ya bien protegidos por sus respectivos “Länder” a causa de su participación en los gobiernos regionales. Por consiguiente este mandato es uno básico y uno sin privilegios extensos.

3. Las funciones del “Bundesrat”

Como ya mencionado, el art. 50 de la Ley Básica de Alemania explica de manera muy básica las funciones generales del “Bundesrat”: Sirve como medio en el que los dieciseis „Länder” participan en la legislación y administración del estado y en asuntos de la Unión Europea. La sistemática de la Ley Básica de Alemania permite exponer varias otras funciones.

25 § 11.1 de la Ley de Diputados “Bundestag” (*Abgeordnetengesetz AbgG*): 7668 €.

26 Sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania; BVerfGE 4,144 de 1955.

27 § 4.1 del Reglamento del “Bundesrat” (*Geschäftsordnung des Bundesrates – GOBR*).

28 *Hausordnung des Bundesrates*.

29 Art. 43.2.1. de la Ley Básica de Alemania.

A. El proceso legislativo

Básicamente el “Bundesrat” participa en la efectuación de todas leyes que forman parte de la competencia del Estado. Se puede distinguir entre tres funciones diferentes en la legislación:

La función iniciativa

El “Bundesrat” goza del derecho de iniciar proyectos de ley como uno de tres órganos³⁰ si encuentra una mayoría para la respectiva proposición. Un proyecto de ley propuesto por el “Bundesrat” va al gobierno del Estado³¹ (*Bundesregierung*) para que emita su opinión y lo reenvie al “Bundestag”.

La función consultativa

El gobierno del estado tampoco puede iniciar un proyecto de ley sin consultar el “Bundesrat” y solicitar su opinión. El art. 76.2.1 de la Ley Básica de Alemania establece ese procedimiento. El art. 77 de la Ley Básica de Alemania obliga al “Bundesrat” de participar en el proceso legislativo exigiendo asesorías dentro de ciertos plazos.

La función decisoria

Cuando proyectos de ley demandan el acuerdo del “Bundesrat” como por ejemplo modificaciones constitucionales o otros tipos expuestos en varios sitios de la constitución, es necesario que apruebe con bien mayoría de 2/3 o con bien mayoría absoluta. Si proyectos de ley no dictan un acuerdo del “Bundesrat”, lo queda mero un derecho de veto³². Evidentemente esa situación causa una motivación fuerte para el “Bundestag” de evitar la necesidad de un acuerdo del “Bundesrat” para nuevos proyectos de ley y lo se demostró en 2000 cuando el “Bundestag” propuso dos nuevas leyes estableciendo el matrimonio homosexual³³ que, según la opinión del “Bundesrat”, fueron divididos con el motivo de evadir un voto de la segunda cámara. Finalmente miembros del “Bundesrat” participan en comisiones³⁴ que persiguen el objeto de encontrar compromisos si proyectos de ley amenazan fallar a causa de la fuerza de los derechos legislativos del “Bundesrat”.

B. El control al gobierno estatal

Como ya mencionado, el “Bundesrat” posee el derecho de demandar la asistencia del gobierno del estado según el art. 53.1 de la Ley Básica de Alemania. Además el gobierno

30 Art. 76.1. de la Ley Básica de Alemania.

31 Art. 76.3.1. de la Ley Básica de Alemania.

32 Art. 77.3.1. de la Ley Básica de Alemania.

33 *Lebenspartnerschaftsgesetz y Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz.*

34 *Vermittlungsausschuss.*

estatal tiene carga legal de poner los miembros del “Bundesrat” al día³⁵ y da opiniones sobre reglamentos propuestos por el gobierno del estado. Adicionalmente participa en el control financiero del estado según el art. 114.2 de la Ley Básica de Alemania y por eso ahonda ampliamente en la esfera estatal.

La participación europea otorga derechos adicionales cuando obliga al gobierno de comunicar su posición en decisiones europeas con el “Bundesrat” para que considere intereses regionales de los “Länder” y legitime el “Bundesrat” de formar una cámara en asuntos europeos³⁶.

C. Otras funciones del “Bundesrat”

En el estado de excepción el “Bundesrat” participa de manera urgente en decisiones estatales para abrogar este estado tan rápido como posible. Además el “Bundesrat” elige el medio de los jueces del Tribunal Constitucional para asegurar el elemento federativo según el art. 94.1.2. de la Ley Básica de Alemania.

Tercera Conclusión

El art. 50 de la Ley Básica de Alemania contiene poco valor informativo pero está concretado por varias funciones dentro de la constitución alemana. Las funciones más notables del “Bundesrat” se hallan en su fuerza legislativa. La creación de comisiones compromisoria balancea tal fuerza y subraya el deber de este órgano de posibilitar influencia de los “Länder” en la legislación del estado federal.

III. EL SENADO ESPAÑOL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Senado es la segunda cámara de las Cortes Generales de España que representan al pueblo español, como explica el art. 66.1 de la Constitución Española (CE). El art. 69 CE describe que el Senado se entiende como la Cámara de representación territorial, y el Tribunal Constitucional de España lo desarrolló³⁷: “integrada por miembros directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas”. Esos artículos y el título III de la Constitución Española forman el tejado legal del Senado de hoy día que encontró varias transformaciones constitucionales en la historia del país desde plena inexistencia hasta su recurrencia en la Transición Política. Por eso se puede constatar que la bicameralidad ha sido una constante en la estructura parlamentaria a lo largo de la historia constitucional de España pero no una parte inmanente del constitucionalismo español³⁸. Con el acto 1 de 1977 por Reforma

35 Art. 53.3. de la Ley Básica de Alemania.

36 Art. 52.3a. de la Ley Básica de Alemania.

37 STC 185/1981.

38 PUNSET, RAMON; Razón e identidad del Senado; Revista Española de Derecho Constitucional; 2004; Pág. 27.

Política³⁹, las Cortes Generales establecieron la bicameralidad de hoy día devolviendo soberanía al pueblo español⁴⁰ que no se sentía representado durante la dictadura del General Franco. Ahora el sistema bicameral de España y en particular el Senado con su desarrollo dinámico da origen a una revisión.

1. La composición del Senado

A. El pleno del Senado

El art. 69 CE contiene la composición del Senado español y establece dos variantes de Senadores determinando el procedimiento electoral. Por una parte el pueblo de cada Provincia española⁴¹ elige cuatro Senadores⁴² y por otra parte, las Asambleas de las Comunidades Autónomas designan además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de sus respectivos territorios⁴³. La composición del Senado pues es bifurcada con distintos modos de determinación: La representación de las Provincias pasa a base de elecciones universitarias y directas. Pues la Constitución Española distingue las Provincias insulares y las poblaciones de Ceuta y Melilla otorgando menos Senadores (tres o bien dos) que tienen las Provincias no insulares en el art. 69.3. Se puede entenderlo como distribución con un centro igualitarista y tendencias proporcionales en cuanto a la territorialidad refiriéndose a la orden del art. 69.1 CE, o como unos de manera más crítica, que eso no supone precisamente una muestra de representación territorial, sino una forma de privilegiar la presencia en el Senado de las zonas rurales despobladas⁴⁴.

Por lo contrario, el art. 69.5 CE otorga a cada parlamento de una Comunidad Autónoma un Senador pero toma en consideración las divergencias entre las varias Comunidades en cuanto a sus poblaciones variadas cuando prevé un Senador más por cada millón de habitantes. Ese procedimiento subraya el principio de proporcionalidad y desacopla el nombramiento por las Asambleas regionales del pleno placer de los partidos gobernantes previniendo la concentración de Senadores en grupos mayoritarios y así el placer de los gobiernos regionales no está representado⁴⁵.

39 Art. 2.1. de la Ley para la Reforma Política.

40 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 years of constitutional experience. Proposals for reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism; 2006; Pág. 864.*

41 Existen 50 Provincias en España.

42 Art. 69.2. CE.

43 Art. 69.5. CE.

44 PUNSET, RAMON; *La Designación de Senadores por las Comunidades Autónomas; Revista Española de Derecho Constitucional; 1983; Págs. 161-168 (162).*

45 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism; 2006; Pág. 874.*

La mencionada bifurcación o dualidad de la composición del Senado español causa debates regulares sobre posibles reformas⁴⁶; expresión de sentimientos de inseguridad sobre la construcción del Senado de la Constitución Española de 1978. Existen exigencias de una incorporación del pluralismo caracterizando una cámara en un estado democrático y una reducción drástica del número de Senadores⁴⁷. Otros quieren volver al consenso de los años iniciales de la democracia española⁴⁸; eso demuestra la diversidad de las deliberaciones. Sin embargo en la actualidad la composición del Senado sigue el art. 69 CE de 1978 con 264 miembros elegidos por cuatro años.

B. El presidente del Senado

El presidente del Senado es elegido por cuatro años por los miembros del Senado como establece el Art. 72.2. CE con la mayoría absoluta⁴⁹ y se entiende como autoridad suprema de su órgano. Tiene responsabilidad de mantener el orden de discusiones, dirige los debates o anuncia el orden del día, determina el art. 37 del Reglamento del Senado (RS). Una función grave tiene el presidente a causa del art. 37.7 RS que otorga el derecho de interpretar el Reglamento del Senado y además puede suplir lagunas⁵⁰. Eso soporta el canon del art. 38 RS que describe el presidente como autoridad suprema de la Cámara en el Palacio del Senado.

C. Las comisiones del Senado

Las comisiones naturalmente sirven para asegurar una división eficiente del trabajo parlamentario y pueden ser de manera permanente (es decir durante el período legislativo) divididos por materias⁵¹ o temporal para alcanzar un fin especial. Al lado de las comisiones no legislativas, el art. 49.1 RS prevé comisiones legislativas que preparan proyectos de ley para debates en el pleno completo. La composición de las comisiones se encuentra en el art. 51 RS: Los miembros de las comisiones son designados por los grupos parlamentarios del Senado en proporción a su número de miembros en la cámara. Pues el Reglamento del Senado aquí establece la proporcionalidad como principio decisorio en cuanto a la composición.

Cuarta Conclusión

La composición del Senado se presenta influido por varios principios electorales: La bifurcación de la elección del pleno consistiendo de plena igualdad por un lado y

46 RUIZ RUIZ, JUAN JOSÉ; La “Catarsis” del Senado Español; Teoría y Realidad Constitucional; 2006; Pág. 376.

47 GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN; Senado, Estado Autonómico y Colaboración Legislativa; Teoría y Realidad Constitucional; 2006; Pág. 253.

48 RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL; El Senado como Cámara de Representación de Intereses. Una Propuesta no Ortodoxa.; Teoría y Realidad Constitucional; 2006; Pág. 298.

49 Art. 7.1. del Reglamento del Senado.

50 STC 101/2008.

51 Art. 49 RS.

elementos de proporcionalidad por otro lado o la plena proporcionalidad de las comisiones. La unión de esos principios diversifica la composición del Senado y aboca a un sistema tratando de englobar todas circunstancias territoriales de España pero también a un sistema expuesto a mucha crítica académica y pública.

2. El mandato en el Senado

A. El proceso electoral y el estado del Senador

Como ya expuesto la elección de Senadores es un proceso bifurcado y desacoplado de efectos directos de las elecciones de los respectivos parlamentos regionales. Los Senadores sirven por cuatro años, pues disponen de un mandato seguro. La independencia entre la elección de un Senador y las en su respectiva Comunidad Autónoma o Provincia tiene efectos consecuentes a su mandato: El mandato de un Senador es marcado por independencia de su gobierno regional; más bien el Senador representa los intereses de la Comunidad Autónoma o Provincia a base de su convencimiento personal⁵². Ese concepto encuentra expresión en el art. 67.2 CE determinando que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo, elevando la “prohibición del mandato imperativo”, como llamado por unos⁵³, a un elemento intrínseco del sistema constitucional. Como la Constitución Española no distingue entre Senadores y Diputados pero sólo se refiere a “las Cortes Generales”, el antecedente precepto tiene validez por el Senado. El principio democrático a base del art. 67.2 CE exige una protección absoluta de este mandato no imperativo en relación a lo mencionado⁵⁴.

B. La compensación financiera de los Senadores

El art. 23.1. RS contiene el derecho de los Senadores a una dieta. Esa compensación financiera tiene el objeto de reforzar la independencia monetaria de cada Senador para soportar su estado como político independiente y asegurar la libertad de decisiones que forma parte esencial de un sistema democrático.

C. Otros derechos de los Senadores

Al lado de los mencionados, existen más derechos de los Senadores que corresponden a los de los Diputados del Congreso. Los Senadores gozan de inviolabilidad⁵⁵ parlamentaria que los protege frente a prosecución a causa de manifestaciones interparlamentarias, es decir

52 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism; 2006; Pág. 874.*

53 GARCÍA ESCUDERO, PIEDAD; *Los Senadores Designados por las Comunidades Autónomas; 1995; Págs. 228 y sigs.*

54 FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO; *Partidos Políticos, Representación Parlamentaria e Interdicción del Mandato Imperativo; Revista de Las Cortes Generales; Pág. 86.*

55 Art. 71.1. CE y Art. 21 RS.

opiniones y votaciones pero no plenas acciones⁵⁶. El Tribunal Constitucional examinó⁵⁷ si esta inviolabilidad quedaba delimitada a la función parlamentaria o, si por lo contrario, iba más allá de la actividad oficial dentro de las Cámaras. Según esta sentencia los Senadores gozan de la inviolabilidad también fuera del Senado, es decir después del período del cargo y el Tribunal Constitucional declaró este derecho como “garantía individual”.

Además los Senadores disponen del derecho a la inmunidad⁵⁸, es decir amparo frente procesamiento penal. Existían dudas si la inmunidad previsto en la Constitución Española se extiende a amparo frente procesamiento civil. El Tribunal Constitucional negó esa suposición y explicó que el art. 71.1 CE se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario⁵⁹. Pues el límite del derecho a la inmunidad se encuentra en lo que es procesamiento civil. Al contrario de los Diputados del Congreso, los Senadores tienen la prerrogativa de participación al Senado y a su parlamento autonómico al mismo tiempo, implica el art. 67.1 CE⁶⁰; lo contrario negaría la relación con las respectivas Comunidades Autónomas.

Quinta Conclusión

Como ya visto el estado de un Senador español es marcado por la independencia de su respectivo gobierno regional y forma objeto a protección absoluta. La compensación monetaria y los derechos adicionales concretan esa protección y apoyan la libertad del cargo Senador. Por otro lado el concepto de la Constitución Española prevé una colaboración estrecha, permitiendo la participación de un Senador en el Senado y su parlamento autonómico al mismo tiempo. Pues el estado Senador se presenta de manera ambivalente, destacando la independencia pero también favoreciendo a una conexión territorial.

3. Las funciones del Senado

El art. 69.1. CE define el Senado como cámara de representación territorial pero no contiene informaciones sobre las funciones delegadas al Senado. Esas se pueden encontrar analizando varios lugares de la Constitución Española.

A. Las funciones legislativas del Senado

Primero es importante establecer la base de toda función legislativa: el art. 87.1 CE prevé la iniciativa legislativa por el Gobierno, el Congreso y el Senado. El art. 166 CE contiene el derecho de iniciativa de una reforma constitucional, refiriéndose al art.

56 STC 51/1985.

57 STC 51/1985.

58 Art. 71.2. CE.

59 STC 243/1988.

60 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*; 2006; Pág. 880.

87.1 CE. La proposición del Senado tiene que obtener o la mayoría de 2/3 o la de 3/5 del Congreso de los Diputados dependiendo de la forma de reforma. Si se trata de una reforma simple, un décimo de Senadores puede iniciar una decisión por referéndum. Cuando se trata de una reforma fundamental, hace falta alcanzar una mayoría de 2/3 en ambas cámaras. La aparente igualdad de ambas cámaras cambia cuando se ve el procedimiento previsto para una reforma parcial del art. 167 CE. Si una comisión mezclada, es decir consistiendo de Senadores y Diputados del Congreso, no está capaz de convenir, el Congreso puede aprobar la reforma por mayoría 2/3 haciendo falta sólo una mayoría simple del Senado para aprobar la reforma propuesta.

En el proceso de legislación no constitucional el Senado funciona como segunda cámara⁶¹, es decir cámara de revisión de proyectos de ley ya aprobados por el Congreso. Para percibir esa función el Senado dispone de tres maneras de actuar:

- (1) El Senado puede aprobar la ley inmediatamente
- (2) El Senado puede añadir propias proposiciones al proyecto de ley ya aprobado por el Congreso y devolverlo al Congreso para decisión final
- (3) El Senado puede bloquear el proyecto de ley mediante mayoría absoluta que el Congreso puede abrogar con mayoría absoluta

La posición secundaria del Senado es obvia y reforzada por el Tribunal Constitucional cuya sentencia⁶² expuso la interpretación literal del art. 90 CE en cuanto a las únicas dos posibilidades del Senado para manifestar su disconformidad con un texto aprobado por el Congreso⁶³.

B. El control al gobierno

Como la Constitución no distingue entre el Senado y el Congreso de los Diputados en los art. 109-111 CE, las medidas previstas cuya función es dar una base constitucional para el control al gobierno, tienen validez para ambos órganos que forman las Cortes Generales, el Senado y el Congreso de los Diputados. Pues el Senado dispone de los mismos derechos y mecanismos como el Congreso: tiene el derecho de preguntar por informaciones, iniciar comisiones, o de reclamar presencia de los miembros del

61 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform, A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*; 2006; Pág. 890.

62 STC 99/1987.

63 MARTÍN DE LLANO, MARIA ISABEL; SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA; *El Senado en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional; Teoría y Realidad Constitucional*, 2006; Pág. 420.

gobierno. En este sentido, el tratamiento de la Constitución frente al Congreso y al Senado es igual⁶⁴.

C. Otras funciones del Senado

Además el Senado es envuelto por la Constitución en el nombramiento de personas a cargos importantes estatales como por ejemplo la designación de jueces al Tribunal Constitucional⁶⁵ o nominar miembros del Consejo General⁶⁶. Adicionalmente el Senado tiene funciones en cuanto a la Corona Española cuando los art. 57-61 CE delegan a las Cortes Generales la tarea de, por ejemplo, declarar la incapacidad del monarca o determinar el sucesor al trono si no hay nadie más en la familia real capaz de suceder.

Sexta Conclusión

Destacando las funciones más importantes del Senado se entiende que el sistema bicameral de España distribuye los poderes de las Cortes Generales de manera desigual: A primera vista el Senado posee de iguales números de funciones pero esas son de importancia más baja que las del Congreso. Lo esencial para las Cortes Generales, la legislación estatal, es dominada por el poder del Congreso. Pues se puede calificar el sistema español como *bicameralidad imperfecta*.

IV. LA COMPARACIÓN Y CONCLUSIÓN

La construcción constitucional del Senado español y el “Bundesrat” alemán raizan en la bicameralidad. El mismo origen de ambos sistemas formó una base interesante para el presente análisis y ayudó entender como las mencionadas ideas, tradiciones y costumbres pero también las historias de cada país formaban una propia interpretación de la bicameralidad y de la participación y representación de los territorios regionales al nivel del estado:

La averiguación del “Bundesrat” presenta a una cámara determinada por equilibrio político. Al contraste del “Bundestag” cuyo trabajo depende de la diversificación política del estado, el “Bundesrat” se desvela por plena representación de los intereses regionales que ya se expresan en las composiciones de cada gobierno regional de un “Land”. Por eso el mandato de un miembro del “Bundesrat” sólo otorga un mínimo de derechos para asegurar el funcionamiento del órgano. El mandato imperativo garantiza la conexión con los “Länder” de manera muy fuerte creando dependencia. Esa dependencia encuentra reforzamiento en el hecho de que los miembros “Bundesrat” no reciban un sueldo adicional a su dieta regional, ni posean inmunidad ni indemnidad fuera de los parlamentos “Länder”.

64 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*; 2006; Pág. 892.

65 Art. 159 CE

66 Art. 122 CE.

La posición estatal además es una posición firme: El equilibrio no sólo es un concepto meramente político pero también legislativo cuando la Ley Básica de Alemania orna al “Bundesrat” con la legitimación constitucional de evaluar, aprobar o negar el trabajo del “Bundestag”, y de iniciar proyectos de ley igualando a esos órganos con respecto a la importancia estatal.

El Senado español aparece como una construcción diferente en comparación con el sistema alemán. La composición bifurcada del Senado subraya la participación electoral de las Provincias y de las Comunidades Autónomas y intenta devolver estimación por la legitimación del pueblo regional. Ese concepto es comprensible teniendo en cuenta a la historia española, especialmente el Estado centralista de Franco que derrocó a las Comunidades Autónomas y las Provincias.

La independencia de los Senadores forma un craso contraste al sistema alemán. Ellos pueden decidir a base de su propia ideología por cuatro años que ya ha recibido legitimación del pueblo en las elecciones al cargo. Los derechos otorgados al Senador por la Constitución Española como la inviolabilidad e inmunidad o la compensación financiera refuerzan su estado independiente. Sin embargo las funciones del Senado no reflejan esa independencia porque el Congreso de los Diputados queda el órgano más fuerte de las Cortes Generales. El Senado queda en la periferia de la vida política⁶⁷.

Las Comunidades Autónomas han desarrollado sentimientos orgullosos y a veces patrióticos, por sus propias tradiciones y su cultura individual. Por eso la incorporación de la opinión regional al nivel del estado a través del Senado es fuerte pero sorprende que el sólo tenga importancia baja en comparación con el Congreso de los Diputados o también con el “Bundesrat” como órgano de representación de los “Länder” que no se presentan tan patrióticos como unas Comunidades Autónomas. Se puede explicarlo con la tendencia de muchas Comunidades Autónomas de centrarse en sus propios asuntos a causa de su autonomía o se puede preguntar porqué el Senado, como cámara de representación territorial, no goza de más derechos estatales. Los debates sobre posibles reformas demuestran la importancia de un desarrollo del sistema y abocarán a una evolución constitucional.

67 CASTELLÁ, JOSEP M.; *The Spanish Senate after 28 Years of Constitutional Experience. Proposals for Reform; A World of Second Chambers; Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*; 2006; Pág. 878.